

## 神戸市における被災者の住宅再建プロセスに関する調査

高橋 和雄\*・松ノ木 祐一\*\*

## Survey on Process of Reconstructions of Dwelling by Victims in Kobe City

by

Kazuo TAKAHASHI\* and Yuuichi MATSUNOKI\*\*

Many houses were broken by Hanshin Awaji Great Earthquake. In this paper, process of reconstruction of houses in Kobe city is studied by newspapers and interviews. Land readjustment projects, determination process, community creation council, urban improvement and construction plans of public housing are reported.

## 1. はじめに

平成7年1月17日に発生した、阪神・淡路大震災から2ヶ月後の都市計画決定により、神戸市内6地区に対して震災復興土地地区画整理事業、2地区に対して震災復興市街地再開発事業を含む住宅再建支援が決定した。その上で、神戸市震災復興住宅整備緊急3ヶ年計画とともに、住宅再建プログラムに基づいて神戸市は、各種補助の活用を手がかりとした自力再建支援、民間賃貸住宅再建支援等のさまざまな個人レベルの住宅再建を支援し、恒久住宅確保に個人との協力を軸にして従前の生活を取り戻そうとしている。震災後の被災者の居住環境確保は重要な課題である。しかし、震災後3年が経過した現在において、住宅再建は、当初描いていた予想通りには進んでいない。そこで、本研究では、被災者の自宅再建プロセスを調査して、現状と課題を明らかにする。調査の方法として、神戸新聞等によりまず事態の推移を時系列的に整理する。その上で神戸市刊行物、各種資料を用いて計画内容、経過などを把握する。さらに、応急仮設住宅入居者、神戸市役所担当者およびまちづくり協議会代表者にヒアリング調査を行い、住宅再建計画の課題を検討する。

## 2. 調査方法

神戸市において阪神・淡路大震災による8万戸もの住宅の倒壊・焼失から、住宅の再建、都市における道

路、公園等の都市基盤の復興が図られている。

本研究では神戸市の自宅再建のプロセスを時系列的に追っていくために、神戸新聞によって状況を把握し、神戸市提供資料・刊行物、まちづくりニュース、パンフレット等を利用して情報を整理し、住宅再建プロセス、問題点を把握する。さらに、応急仮設住宅入居者、神戸市役所の担当者、まちづくり協議会と、住宅再建に係わる箇所にヒアリング調査を行い、それぞれの現況・生じた問題をどう解決してきたか、これからの展望・今後の課題等について話を聞いた(表-1)。

表-1 ヒアリング調査対象

年 月 日	調 査 対 象	場 所
平成9年9月 5. 6日	応急仮設住宅用地 ふれあいセンター	藤原第2 応急仮設住宅用地
		惣山応急仮設 住宅用地
		西新工業団地 応急仮設住宅用地
		灘海浜応急仮設 住宅用地
平成9年10月 11. 12日	神戸市職員	神戸市役所
平成10年1月 22. 23日	まちづくり協議会役員	六甲道北地区 まちづくり協議会
		六甲道西地区 まちづくり協議会
		御影東地区 まちづくり協議会
		桜川5地区 まちづくり協議会

平成10年10月16日受理

\*社会開発工学科 (Department of Civil Engineering)

\*\*大日本コンサルタント (Dainippon Consultant, Co.)

以上3個所のヒアリング調査と、新聞等の刊行物による情報源をまとめることにより、住宅再建を分野別にその過程を明らかにする。

### 3. 被災者の住宅再建計画について

#### 3.1 事業手法の選定経緯

阪神・淡路大震災による大規模な住宅の倒壊や焼失、また、道路、公園、公共施設等、都市を構成する大量のインフラの喪失を受け、神戸市は震災復興土地区画整理事業および震災復興市街地再開発事業による面的整備、防災まちづくり拠点の整備、地区計画道路の整備、住宅の耐震化・不燃化、公園・広場の整備、老朽住宅の共同建て替え等町の復旧、復興作業を一体的に進める方針を決めた。まず、元の位置における住宅の乱立を防ぐために一定の建築制限を神戸市の整備予定地区に課す建築基準法第84条等、法による建築制限が課された。しかし、今回のように大規模で、早急な住宅再建、都市整備を行った例は過去になく、しかも採用された事業が阪神・淡路大震災からの復旧過程においてそのまま当てはめようとしても、元々この事業手法が確立され、用いられてきた背景とは全く異なる性格上、手直しをする必要性が生じた。そこで、震災特例を始め、さまざまな形で弾力的に運用するために、緩和処置が講じられ、事業をできるだけ円滑に進められ、かつ、従前の居住環境が再生でき得るようなさまざまな特例措置などの形でサポートしてきた。

#### 3.2 主な市街地の整備手法

ここでは、阪神大震災後の震災復旧においてのみならず、都市を開発する上で有効な手段として用いられる主な市街地の整備手法を列挙するとともに、それぞれの整備手法についての簡単な説明を加える。今回の阪神・淡路大震災において、主な都市基盤および住宅の復興手段としては、土地区画整理事業および市街地再開発事業が用いられ、未曾有の大量都市基盤インフラ・住宅の回復を行っている。

##### (1) 土地区画整理事業<sup>1)</sup>

土地区画整理事業とは、事業区域内で、それぞれ元の土地から公平に土地を出し合って（減歩）、生活道路や公園・広場・幹線道路等の公共施設を整備し、宅地の形を整えることにより、事業区域全体の生活環境の向上を図ることを目的とした、まちづくりの方法である。権利者は従前の権利のまま、元の条件に合う宅地に配置換えされる（換地）。

##### (2) 市街地再開発事業<sup>1)</sup>

市街地再開発事業とは、街区を立体的に整備し、土地の合理的かつ健全な高度利用と都市機能の更新をはかる事業である。

この事業は、低層の木造建築物が密集し、生活環境の悪化した平面的な市街地において、細分化された敷地を広く統合し、不燃化された共同建築建築物に建て替え、あわせて公園緑地・広場・街路等の公共施設とオープンスペースを確保することによって、快適で安全な都市環境を再生させるものである。

#### 4. 土地区画整理事業および市街地再開発事業の事業手法選定理由

阪神大震災は、我が国において初めて社会的な諸機能が高度に集積した都市を直撃した「都市直下型地震」であり、現在の都市における地震災害に対する脆弱性が露呈した。その具体的内容は、次の5点に示される。

- ① 木造密集地域等都市基盤の未整備な市街地で火災が発生し、広範な焼失が生じたことにより、市街地の防災性の向上を図る上での面的整備等の重要性が認識された。
- ② 避難地、避難路、防災拠点等が適切に確保されなかった地域において、避難、支援、復旧等の活動に支障が生じたり、土砂災害・2次災害の危険箇所等が発生し、都市にとって安全確保のための施設整備の重要性が認識された。
- ③ 住民による日常のまちづくり活動の有無が、復興の立ち上がりの速度を左右することが明らかになり、その面での行政の支援策の必要性が認識された。
- ④ 神戸市の震災復興土地区画整理事業が行われた地域において、道路、公園、耐火建築物等により延焼がくい止められた実績がある一方で、老朽木造住宅が密集し、都市基盤整備が遅れた市街地においては広範な地域の焼失が見られた。
- ⑤ 神戸市は昔、耕地整理を行っており、100m単位角で田畑の整理を行った。荷車用の道さえあれば良かったため、1.8m～2.7mの私道で構成されていた。それを今回防災目的で、4～6mの公道に作り替える必要があった。

以上の5点から、震災後の都市における防災対策については、都市計画道路等の骨格的施設の計画的な整備、防火地域の指定等による建築物の不燃化による避難路等の確保による防災性の向上等の都市レベルでの防災対策に加え、震災に伴い同時多発火災への対応力

を備えるため、地区レベルでの避難路の確保、延焼防止機能の確保等を図ることが必要である。地区における延焼防止機能は、道路、公園等の施設の整備状況、建築物の建て詰め状況、建築物の構造、老朽度等に起因するところが大きく、これらの状況の改善を図っていくことが課題となる。特に密集市街地においては、道路、公園等の公共施設の整備状況が十分ではなく、老朽木造建築物が密集している状況にある。

地区レベルの防災性の向上を図っていく上では、道路、公園等の公共施設の整備により、避難路、延焼防止機能の確保等を図ることが重要であるが、この場合、個々の施設等の整備によるだけでは、必要な機能の確保が困難であることから、地区内の道路、公園等の公共施設と耐火建築物等を一体的に整備することにより、地区レベルの避難路、延焼防止機能の確保を図ることができる。また、これとあわせて、被災家屋の除去、敷地、建物等の共同化・準耐火の促進等により、地震時の同時多発火災による焼失被害の現象効果を得ることができるようになる。

さらに、災害復興を神戸市単独でやろうとすると、予算の不足により、十分な措置を講じることができず、国庫補助を受ける必要があった。そのために、新しい事業方法で対応することができず、既存の確立された方法で、災害復興をせざるを得なかった。一方で神戸市は、戦災復興における戦災復興土地区画整理事業を行った地区で、一定の延焼防止効果が認められており、さらに面的な整備手法の必要性から、土地区画整理事業、市街地再開発事業が採用された（図-1）。

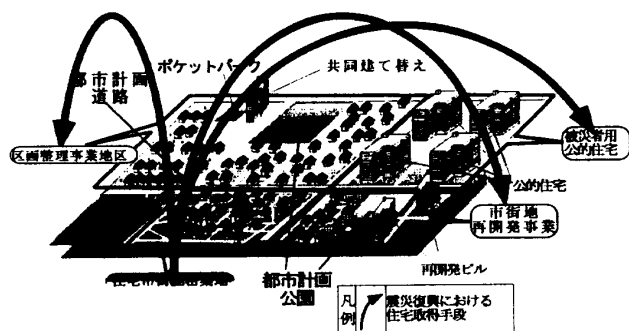


図-1 恒久住宅取得の概要

## 5. 土地区画整理事業

### 5.1 震災復興土地区画整理事業

神戸市では、震災発生後、平成7年1月26日に震災復興本部を設置し、1月31日に「震災復興市街地・住宅緊急整備の基本方針」を発表した。この基本方針に基づき、2月1日に建築基準法第84条による建築規制を6地区（約233ヘクタール）に適用した。その後、

2月21日に神戸市内5地区、すなわち、東灘区森南地区（16.7ヘクタール）、灘区六甲道駅西地区（19.7ヘクタール）、兵庫区松本地区（8.9ヘクタール）、長田区御菅地区（10.1ヘクタール）、長田区新長田・鷹取地区（69.2ヘクタール）について、区画整理事業を適用することを決定した（図-2、表-2）。

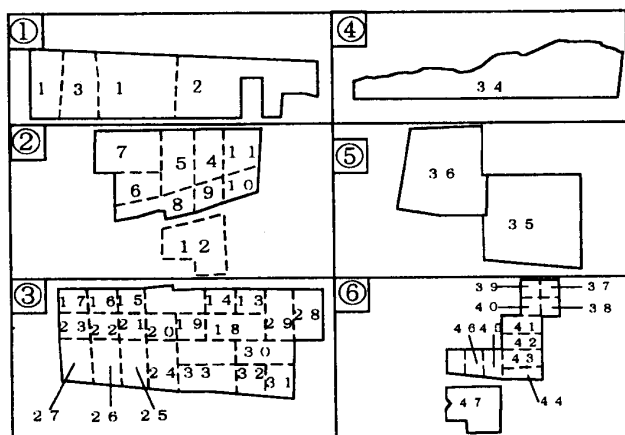


図-2 まちづくり協議会区域指定図

表-2 図-2と地区名の対応表

地区名	該当番号（※）
森南地区	①
六甲道駅西地区	②
松本地区	④
御菅地区	⑤
新長田・鷹取地区	③、⑥

※ 図-2の番号に対応

2月28日からは土地区画整理事業の施工区域の地区計画案の縦覧を2週間にわたって行い、3月16日に兵庫県都市計画地方審議会において、区画整理地区（124.6ヘクタール）の震災復興区画整理事業地区を決定した。

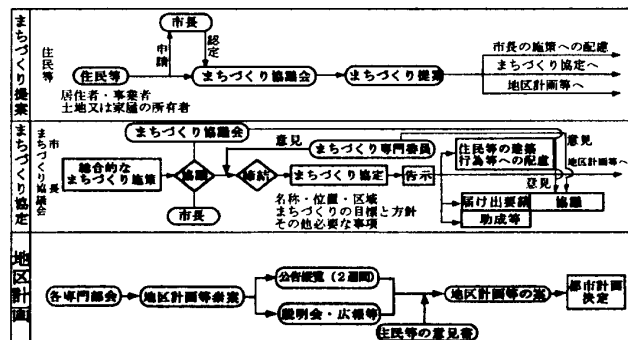


図-3 まちづくりの進め方

従来の都市計画では、都市計画決定→事業決定（図-3）という形を取っていくが、今回は第1段階

の都市計画決定→第2段階の都市計画決定→事業決定というように、2段階の都市計画決定が行われる。

まちづくり協議会結成後、その中で役員会を結成し、まちづくり協議会役員、神戸市のそれぞれの地区の担当職員、コンサルタントの3者を交え、現地相談所、まちづくりセンターのコンサルタント派遣制度によるまちづくり専門家のアドバイス、住民へのアンケート調査を利用し、まちづくり提案を作成、提出し、2段階目の都市計画案の決定となる。また、計画の進捗状況は、まちづくりニュース、住民総会を通じて、住民へ定期的に伝えられる。

さらに、神戸市からの事業計画案の提示を経て、事業計画の決定となる。

その後地区計画を作成するにあたり、住宅再建・防災・公園等について、それぞれ専門部会を結成し、地区内の景観、道路の舗装方法、街路樹、街灯の設置場所、電線類地中化、無電柱化等地区内の設置物についての決定を行い、地区計画の素案の作成作業を始める。また一方で、事業化決定後に仮換地指定の相談を、個人個人行っていく。

区画整理審議会委員の選挙、審議を経た後地区計画の素案を提出し、現地事務所等で公告・縦覧を終え、神戸市は、仮換地指定をはじめ、仮換地指定を終えると、順次住宅再建となる。

## 5.2 共同・協調建替<sup>2)</sup>

### (1) 共同建替

被災市街地復興土地区画整理事業施工地区内に「復興共同住宅区」を設け、申し出により換地を住宅区内に集約することとし（被災市街地復興特別措置法11条、12条14条）、一定規模以下の宅地については、申し出により復興共同住宅区内の土地の共有部分を与える（被災市街地復興特別措置法13条、14条）とする新制度が与えられた。これにより、共同住宅の建設を希望するものや施工地区内に散在する小規模宅地について

住宅内に換地を集約し、共同住宅を建設することを可能としている（図-4）。

以下、共同建築物についての権利関係、建て替えのメリット、問題点について述べる。

### (a) 共同建て替えのメリット

土地を有効、高度利用する事により、保留床（自分が使わない建物の床）が生まれ、この保留床を売却することにより、あるいは賃貸住宅にしたりして、建築資金の全部または一部に充当することが出来る。売却の場合は地権者の土地持ち分は減るが、資金負担分を軽くし、実質的には必要な住宅や事務所を確保することが出来る。

### (b) 建築費補助

地方公共団体が施工する事業においては、土地区画整理法上、保留地は、その処分対価を事業費に充てる目的で定めるものしか認められていない。しかし、被災地では、被災者向けの公営住宅や防災施設等の公共施設の建設が必要となるため、保留地により適切な用地を確保しようとする制度として、公営住宅確保分として一定の効果を上げると期待できる。

共同建替は、有料建築物等整備事業や住宅市街地総合整備事業による公的資金の導入（補助金）が可能である。一定の条件を満たせば、補助対象項目にかかる費用のうち、5分の4（被災市街地の特例として、補助率が改善された。普段は3分の2）の補助金を国・地方公共団体が負担する。残りの5分の1に対しては、地元地権者の負担になる。（表-3）。

表-3 補助対象項目<sup>3)</sup>

調査設計計画費	土地整備費	共同施設整備費	付帯事務費
①事業計画作成費 ②地籍調査費 ③建築設計費 ④権利関係 計画作成費	①建築物 除却費等 ②仮設生活 等設備費 ③保固費等※	①空地等 ②防災施設 ③その他の施設（防災 避難施設等）（共用通 行部分や駐車場等）	事務費 事業に付帯する事

※住宅型プロジェクト等一定の要件を満たす場合に補助

●上記の補助の他、平成10年までに事業着手する特定防災性向上資する事業については防災関連事業促進事業（一定要件を満たす事業について総事業費の一定割合を補助）がある

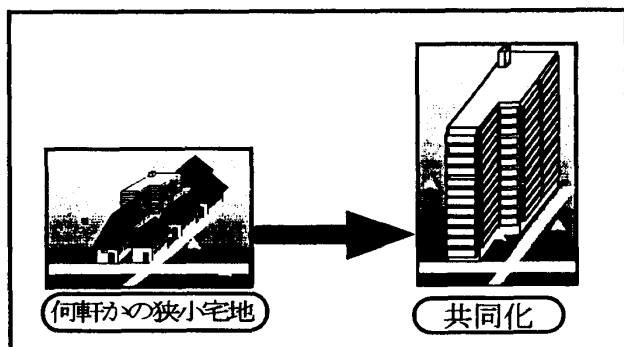


図-4 建物の共同化

### (c) 問題点

共同化に関する問題点をまとめると（図-5）の結果となる。資金面を除いて、一番の問題点はグループをいかにまとめるか、と言うことである。共同化を希望するグループの中で、誰か一人、共同化への意志を

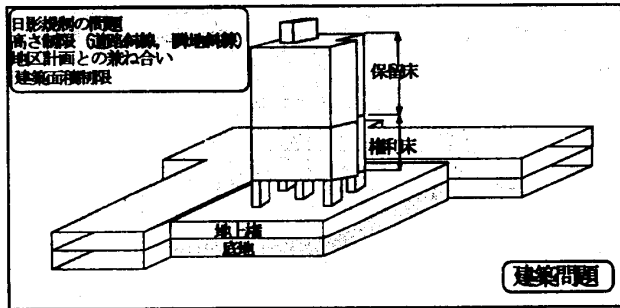


図-5 共同化の法的な問題点

牽引していくリーダー存在が不可欠である、これは、共同化の規模が大きくなればなる程言えることで、鳥合の衆では、共同化がスムーズに運ばず、話し合いが長期化した結果断念してしまうおそれがある。代表者は率先して設計、グループ間の調整、完成予想図を示す、一戸建てに対して建築費用の低廉化を納得させる等、作業を進めていき共同化のメリットをそのグループ内に強調し、グループの意志をまとめなければグループへ共同化への意志が固まらなくなってしまう。（図-6）。

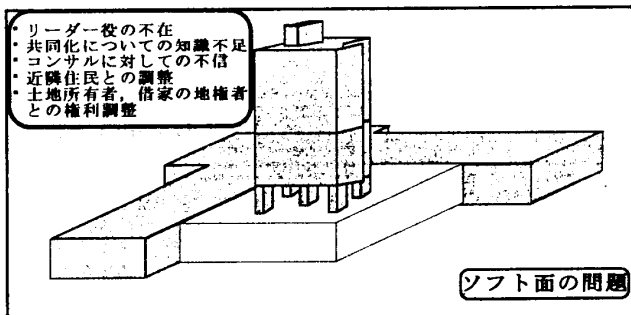


図-6 共同化グループの問題点

## (2) 協調建て替え

協調住宅化（図-7）することで、排水施設設備費、電気工事費、建築費等がほぼ同じ為、それぞれ個別に住宅を建てるのに比べ、コストを安く抑えることが可能になる。しかも、家のデザインをお互いに揃えることで壁を接することができ、結果として建ぺい率をかさ上げできるようになる。

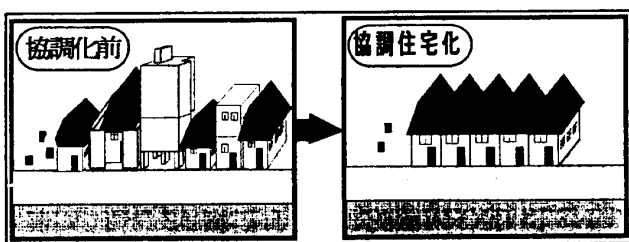


図-7 建物の協調化

ただ、隣り合う住宅同士壁を共有する形になるので、グループの何人かがプライバシーを阻害されるとして協調建て替えの合意形成が進まなくなり、このために一戸建てを希望する住民が出てきて、協調住宅もやはり計画途中で頓挫するケースが見られた。

共同建て替えと同様に、協調建て替えを志望するグループの中に信用できるコンサルタントなり、建築士がいて完成予想図を描き、グループを説得し信用させ、協調建て替えのメリットを協調することで住民の同意を取り付けなければ協調化は難しいと言えよう。

資金的な問題がもっとも大きな課題である。高齢のためローンを組めなかったり、2重ローンになるため拒絶したり、決断の意思を統一しないと再建できなくなる。しかも、そういった計画段階での遅れ等により時間が経過することによって、住民同士の協調建て替えへの統一意志が揺らぐ問題も生じている。

## 5.3 震災復興土地区画整理事業の経過と現状

表-4 震災復興土地区画整理事業の現状<sup>4)</sup>

地区名	世帯数	事業の進行状況
森南	1,501世帯 →6割	地区が3分裂 3丁目も97年9月に住民案を提出
六甲道駅北	1,810世帯 →6割	11%を仮換地指定
六甲道駅西	494世帯 →4割	54%を仮換地指定
新長田駅北	3,267世帯 →5割	14%を仮換地指定
松本	1,206世帯 →4～5割	30%を仮換地指定
御菅東	554世帯 →3割	14%を仮換地指定 97年10月に道路整備等に着工
御菅西	331世帯 →3割	仮換地も未指定 道路整備等も未着工
鷹取東第一	1,747世帯 →3～5割	97年9月に道路整備等に着工 10%を仮換地指定
鷹取東第二	905世帯 →3割	地区面積の93%を仮換地指定

現在の進行状況を見てみると（表-4参照）、森南地区を除いて、事業計画が決定し、御菅西地区を除いて仮換地指定が進められているが、ヒアリングによればその過程において多くの住民の反対があったという。これらはまちづくり協議会の役員の対応により住民の理解を得ることが出来たが、役員の精神的な負担が重いために、役員会から脱退する人もいた。まちづくり協議会の体力が震災後2年目、3年目と時間の経過とともになくなってきている、役員会を脱退する住民や、住民総会の出席率の減少等がこれを示している。震災復興区画整理事業の事業区域のまちづくり協議会には、面積と世帯数を元にして、年間20～100万円の活動助成金が支給されているが、まちづくりの根拠と



表-5 神戸市のすまい復興プランの概要<sup>5)</sup>

すまい復興プラン (公営住宅関係)	概 要
震災復興住宅整備 緊急3ヶ年計画の 見直し	低所得者向けの低廉な公営住宅等の供給増
公営住宅の 供給見直し	公営住宅等の需要見込み 26,100戸空き居住宅の活用、借り上げ公営住宅の供給・地域別需要に応じた供給・時制別供給見直し・世代構成に応じた供給・高齢者に配慮した整備
家賃低減化政策	対象：災害復興住宅として供給される公営住宅期間：5年間方法：住宅の立地条件・規模や入居者の収入に応じた段階的な減額標準の設定：所得が10%階層以下の低所得者についてはさらに特別減額
公営住宅の入居方法	・計画的な数回の公募を実施（簡易・空居住宅） ・仮設住宅入居者枠の設定 ・高齢者等の社会的弱者優先による抽選 ・「応募の手引き」、「住宅供給マップ」の作成・配布などによる情報提供
仮設住宅から恒久住宅への移転の取り組み	・恒久住宅移転に関する情報の積極的提供 ・恒久住宅移転の支援 ・公営住宅移転後の福祉サービスの拡充及び地域づくりの支援

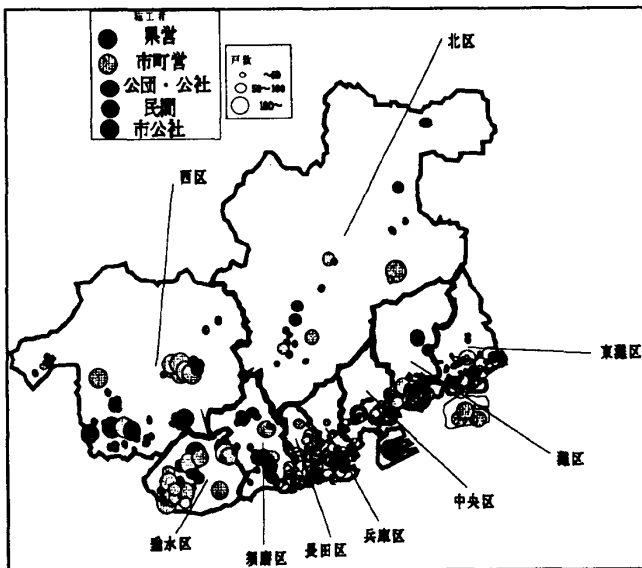


図-11 公営住宅供給場所と戸数

が多いことから収入手段としての雇用が少なく、2重の家賃低減化措置無しには住み続けるのが難しくなる可能性がある。

公営住宅取得の方法として抽選方式による振り分けが行われているが、これは従前の居住地区への回帰には繋がらず、従前居住地区に戻るためにもう1段階踏まなければ戻れない構図となっている。

現在従前の居住地区に戻ってきていない住民を、土地区画整理事業地区で見ると図-12のようになる。これを見ると、従前居住地区にまだ戻っていない住民がいる。

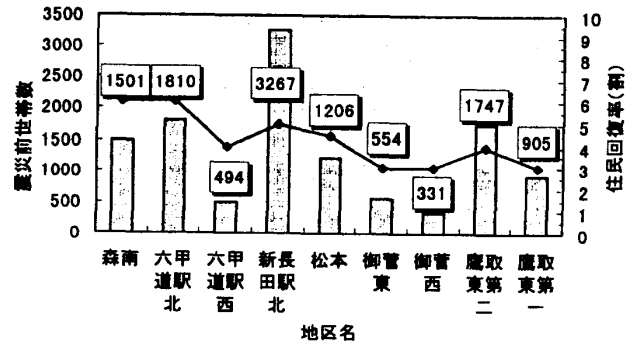


図-12 地区別の世帯数回復率

## 8. まとめ

本調査では、神戸市を例に住宅の自力再建を可能とする震災復興土地区画整理事業および震災復興市街地再開発事業を中心に、公営住宅における住宅供給を含めた恒久住宅取得のプロセスを各分野において証明し、住宅分野の復旧・復興のプロセスの明示とともにそこに顕在化してきた問題点を明らかにした。

その結果、分かったことをまとめると

- (1) まちづくり協議会の役割が今後、上物整備への支援中心へ変化している。
- (2) 共同・協調建替はプライバシー保護の面、一戸建てへの思い入れの強さの面で、被災者は、あまり望まない。また、建て替えグループ間の合意形成が法的、権利調整等の理由で難航している。
- (3) 共同・協調建替を成功させるには建替グループの中に信用できるコンサルタント、建築家が必要である。外部の人間に対しては不信感を抱き信頼できないことが主要因として考えられ、グループでの建て替えに関して消極的になるケースが、多々見られるようである。
- (4) まちづくり協議会に対して、今後の住宅再建の相談役として失効後も機能するために、何らかの資金を補助する必要がある。
- (5) 再開発ビルの建設が難航していることの原因は、従前資産評価額の低下、保留床の処分状況の停滞であると思われる。
- (6) 住民に対し、事業内容の必要性を納得させることで、事業初期の混乱による計画の遅れを減らすことが出来ると思われる。
- (7) 再開発ビルの建設資金調達方法の大半を占める保留床の処分過程において、補助金の導入等により価格を抑え、処分を容易にする必要がある。
- (8) 恒久住宅として入居した公営住宅の家賃に関して、時限立法による家賃軽減であること、入居する被災者が高齢者が多く収入手段としての雇用が期待

できず、2重の家賃軽減化措置無しには住み続けるのが難しくなることが分かった。

(9) 公営住宅について、時限立法特別家賃減免制度と、公営住宅法の応能応益負担による段階的な家賃減免を組み合わせた2重の家賃減免制度は、公営住宅への移行により応急仮設住宅の早期解消という面から勘案すると一定の効果を上げているが、恒久的な住宅措には至らず、時限立法として初期的な住宅問題の解決法に留まっている。ゆえに恒久的な対策となりうる方策を練る必要がある。

(10) 特別減免制度が失効する平成12年度末までに従前地区への転居を可能とする法的な優遇措置などの道標を指し示す必要がある。

本研究を行うにあたって、神戸市都市計画局復興区画整備部、神戸市内の街づくり協議会役員、応急仮設

住宅団地の民生委員、および神戸市中部土木事務所の板東啓一郎氏にお世話になったことを付記する。

#### 参 考 文 献

- 1) 都市防災実務ハンドブック編集委員会：都市防災実務ハンドブック地震防災編，ぎょうせい，全249頁，1997.9.
- 2) 神戸市弁護士会震災復興対策本部：震災復興の街づくりと法，三省堂，pp.91～95，1996.8.
- 3) 全国市街地再開発協会：民間による市街地再開発事業のあらまし，1997.9.
- 4) 神戸新聞：1998年1月1日
- 5) 神戸市：神戸の住まい復興プランへ「住みたい町，住み続けたい町，神戸」の一日も早い再生を目指して～，1996.7.